



2019-01-30

Dnr KS9 2018-12

Kommunstyrelsen

Kopia för kännedom till alla nämnder

Granskning av arbetet mot korruption och andra oegentligheter

Inledning

Revisionsföretaget PwC har på uppdrag av kommunens revisorer granskat kommunens arbete avseende att förebygga och upptäcka korruption och andra oegentligheter.

Granskningen är kommunövergripande och omfattar kommunstyrelsen och alla nämnder. Kommunens sammanlagt sju förvaltningar har varit behjälpliga med både skriftlig och muntlig information om hur arbetet mot korruption och andra oegentligheter fungerar i praktiken. Begreppet korruption saknar en enhetlig definition och vi har därför valt att använda begreppen korruption och andra oegentligheter vid denna granskning. I denna skrivelse använder vi fortsättningsvis begreppet oegentligheter.

Bedömning

Den rapport som PwC har upprättat över granskningen biläggs denna skrivelse. Rapporten ger en omfattande beskrivning av hur kommunens olika delar hanterar det förebyggande arbetet mot oegentligheter. Slutsatsen är att alla delar i arbetet behöver förstärkas. Vi uppmuntrar förtroendevalda och förvaltningsledningar att ta del av rapporten.

Vi ställer oss bakom bedömningarna i rapporten att kommunen *delvis* har tillräcklig kontroll och att det förebyggande arbetet *delvis* uppnår den grundläggande nivån för att skydda verksamheten mot oegentligheter. Nedan följer en sammanfattning av vår syn på det förebyggande arbetet och rekommendationer till förbättringar.

Våra rekommendationer har sin utgångspunkt i SKL:s vägledande arbete för att motverka korruption, samt den generella modellen för intern styrning och kontroll, COSO. Båda modellerna beskrivs i revisionsrapporten inledande kapitel.

Värdegrund

Kommunens värdegrund samt policyn mot mutor är centrala i arbetet mot oegentligheter. I dokumentet Styr- och ledningssystem för Linköpings kommun är kommunens kärnvärden modiga, mänskliga och mångfasetterade omnämnda. Hur kärnvärdena kan eller ska tolkas framgår av ett annat styrdokument, Kommunikationspolicy för Linköpings kommun. I riktlinjen för att bygga ett starkt arbetsgivarvarumärke finns en lite annan tolkning av kärnvärdena.

Vi *rekommenderar* att dokumentet Styr- och ledningssystem kompletteras med en tolkning av kommunens kärnvärden, då värdegrunden är ett av de grundläggande elementen för en tillitsbaserad styrning. De nuvarande kärnvärdena ger inte en omedelbar signal om vikten av opartiskhet, saklighet, etc. hos förtroendevalda och medarbetare. Vi anser att kommunstyrelsen bör se över de nuvarande tolkningarna och försöka inarbeta även dessa aspekter.

Värdegrunden behöver på ett tydligare sätt än hittills kopplas till det förebyggande arbetet mot oegentligheter. Kommunstyrelsen har en viktig roll i att föregå med gott exempel och än tydligare än hittills ta ställning för en korruptionsfri kommun.

Vi *rekommenderar* att samtal om värderingar och vikten av ett etiskt beteende i det dagliga arbetet blir ett regelbundet inslag hos kommunstyrelsen och alla nämnder samt ledningsgrupper och personalgrupper i samtliga förvaltningar. Samtalen bör ta upp frågor om kulturen på arbetsplatsen. Viktiga frågor att diskutera är exempelvis integritet, huruvida man orkar stå emot påtryckningar och huruvida man vågar ta upp misstankar och problematiska förhållanden. Kommunstyrelsen bör ta en vägledande roll och exempelvis ta fram material som kan fungera som diskussionsunderlag.

Vi *rekommenderar vidare* att värdegrundsfrågor diskuteras på medarbetarsamtalen genom att den kommungemensamma checklistan kompletteras med värdegrundsfrågor.

Risakanalys

Oegentligheter finns till övervägande del inte med i kommunstyrelsens och nämndernas riskanalyser. Som en följd av detta finns det få exempel i internkontrollplanerna på uppföljning av kontroller som motverkar och avslöjar oegentligheter.

En viktig iakttagelse i granskningen är att kommunstyrelsens och nämndernas involvering i det förebyggande arbetet mot oegentligheter är begränsat.

Vi *rekommenderar* att de förtroendevalda tar en mera aktiv del i arbetet med riskanalyserna och säkerställer att oegentligheter och risken för förtroendeskadorna tas med. Riskanalyserna bör dokumenteras.

Grundläggande kontroller

En kultur som präglas av integritet, medvetenhet, öppenhet och transparens ger organisationen goda förutsättningar att motverka oegentligheter. Därutöver behövs ordning och reda, d.v.s. att organisationen har kontroll över transaktioner och relationer. Grundläggande kontroller är bland annat hur arbetsuppgifterna fördelas och övervakas, hur befogenheter fördelas och följs upp, samt hur underlag till utbetalningar, skolbetyg, bygglov, etc. bereds och godkänns. Väl fungerande kontroller minskar sannolikheten för oegentligheter. Det är inte tydligt hur utformningen av de nuvarande delegationsordningarna bidrar till att förhindra oegentligheter.

Vi *rekommenderar* att kommunstyrelsen och nämnderna utvärderar nuvarande delegationsordningar och kontrollsystem utifrån den egna analysen av risker för oegentligheter och förtroendeskada. Vidare bör internkontrollplanerna innehålla uppföljning av kontroller av de delar av verksamheten där det bedöms finnas risk för oegentligheter.

Information och utbildning

Förtroendevalda och tjänstepersoner får utbildning som inkluderar information om området oegentligheter. En introduktionsutbildning ges till förtroendevalda vid mandatperiodens början och till anställda när anställningen börjar. Det ges ingen uppdaterande utbildning under mandatperioden eller till förtroendevalda som tillkommer under mandatperioden. Informationen ges inte i samma omfattning till timanställda och tillfällig personal som för övriga medarbetare.

Vi *rekommenderar* att kommunstyrelsen utvärderar de utbildningsinsatser som förekommer utifrån behovet av att skapa medvetenhet om risker, värderingar och regler hos samtliga förtroendevalda och medarbetare. Uppdaterande utbildning eller information bör regelbundet förmedlas till hela organisationen. Utbildning kring etik och oegentligheter bör bli en naturlig del i verksamheten.

Uppföljning och avvikelsehantering

Det sker ingen generell uppföljning och återrapportering till kommunstyrelsen eller nämnderna av hur policys och riktlinjer tillämpas inom förvaltningarna.

Uppföljningar av enskilda kontrollmoment sker inom ramen för processen för uppföljning av den interna kontrollen.

Det finns ingen samlad bild över avvikelser från gällande policy och rutiner inom området oegentligheter. Kommunen har flera kanaler för att rapportera avvikelser inom området; extern visselblåsarfunktion, linjechef, säkerhetschef, kommunjurist och förhandlingschef inom HR-funktionen. Det går därför inte att dra någon säker slutsats om hur drabbad kommunen är av oegentligheter och vilka eventuella skador dessa har orsakat.

Vi *rekommenderar* att kommunstyrelsen och nämnderna inför regelbunden uppföljning av följsamheten till kommunens policy mot mutor. Rapporterade avvikelser bör sammanställas, analyseras och återrapporteras till kommunstyrelse och nämnder tillsammans med information om vidtagna åtgärder. Avvikelser kan med fördel anonymiseras och göras kända i bredare lager i kommunens organisation som en del i lärandet.

Vi noterar att rapporteringsvägarna för avvikelser till övervägande del saknas i förvaltningarnas skriftliga svar till granskarna. Vi är därför osäkra på i vilken utsträckning medarbetarna känner till de kanaler som kommunen har. Viss information finns i policyn mot mutor.

Vi *rekommenderar* att information om hur man ska gå tillväga när man misstänker eller upptäcker oegentligheter inkluderas i utbildnings- och informationsmaterialet.

Vi noterar att visselblåsarfunktionen är relativt okänd i organisationen och används sällan. Det kan bero på att den har ett smalt tillämpningsområde; misstanke om oegentlighet avseende person i nyckelposition eller ledande ställning.

Vi *rekommenderar* att visselblåsarfunktionen utvärderas.

Sammanfattningsvis vill vi få kommunstyrelsens svar på följande fråga:

- Vilka åtgärder avser kommunstyrelsen att vidta i syfte att skapa och synliggöra en sammanhållen och effektiv process, som syftar till att förstärka arbetet med att förebygga och upptäcka korruption och andra oegentligheter i Linköpings kommun?

Vi emotser kommunstyrelsens skriftliga yttrande över den sammanfattande frågan och rekommendationerna i denna skrivelse. Vi emotser yttrandet senast 2019-04-30 via mejl till kommunrevisionen@linkoping.se.

Kommunens revisorer


Ann-Cathrine Hjerdt
Ordförande


Ann-Marie Andersson
Vice ordförande

Revisionsrapport

Korruption och andra oegentligheter

Linköping kommun

Lena Salomon
Certifierad kommunal revisor

Magnus Lindahl

Malin Jönsson
Certifierad kommunal revisor

Ulrik Hellmark
Revisionskonsult

Januari 2019

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	4
2.1.	Bakgrund	4
2.2.	Syfte	4
2.3.	Kontrollmål	5
2.4.	Revisionskriterier	5
2.5.	Metod och avgränsning	5
3.	Inledning	7
3.1.	Lagstiftning och andra dokument inom området	7
3.2.	Intern kontroll och COSO-modellen	8
3.3.	Förebyggande arbete mot korruption och oegentligheter, SKL.....	9
3.4.	Läsanvisning för rapporten	10
3.4	Statistik avseende korruptionsbrott i offentlig sektor.....	11
4.	Iakttagelser och bedömningar	13
4.1.	Kultur.....	13
4.1.1.	Iakttagelser	13
4.1.2.	Bedömning.....	14
4.2.	Organisation	16
4.2.1.	Iakttagelser	16
4.2.2.	Bedömning.....	17
4.3.	Regler.....	18
4.3.1.	Iakttagelser	18
4.3.2.	Bedömning.....	20
4.4.	Riskvärdering och kontroller	22
4.4.1.	Iakttagelser	22
4.4.2.	Bedömning.....	23
4.5.	Utbildning och information	24
4.5.1.	Iakttagelser	24
4.5.2.	Bedömning.....	25
4.6.	Avvikelsehantering	26
4.6.1.	Iakttagelser	26
4.6.2.	Bedömning.....	27
5.	Bedömningar	29
5.1.	Bedömning mot kontrollmål	30
5.2.	Rekommendationer.....	33
Bilaga 1	36	

1. Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Linköping kommun genomfört en granskning av Linköpings kommuns förebyggande arbete mot risker för korruption och andra oegentligheter. Syftet med granskningen har varit att bedöma om:

- kommunstyrelsen och nämnder säkerställer att det finns en *tillräcklig intern kontroll* för att motverka, förebygga och upptäcka korruption och andra oegentligheter.
- kommunstyrelsen och nämnder säkerställer att det finns ett *ändamålsenligt arbete för att motverka, förebygga och upptäcka korruption och andra oegentligheter*.

I det förebyggande arbetet mot korruption och andra oegentligheter är det enligt vår bedömning viktigt att både fokusera på kultur och värdegrundsarbete såväl som kontroll och uppföljning. Efter genomförd granskning är bedömningarna följande:

- Kommunstyrelsen och nämnder delvis säkerställer att det finns en tillräcklig intern kontroll för att motverka, förebygga och upptäcka korruption och andra oegentligheter. Bedömningen grundas på att kommunstyrelsen och nämndernas riskanalyser i låg utsträckning innehåller risker som berör oegentligheter. Även kommunstyrelsens och nämndernas interna kontrollplaner har få kontrollmoment som berör insatser för att motverka och förebygga korruption och andra oegentligheter. Vidare görs det ingen uppföljning eller särskilda kontroller med inriktning mot risker för korruption och andra oegentligheter.
- Kommunstyrelsen och nämnder delvis säkerställer att det finns ett ändamålsenligt arbete för att motverka, förebygga och upptäcka korruption och andra oegentligheter. Bedömningen görs mot bakgrund av att det inte genomförs några särskilda och regelbundna insatser bland verksamheterna i syfte att informera och utbilda om regler, rutiner m m för det förebyggande arbetet gällande korruption och andra oegentligheter. Vi vill betona vikten av en högre medvetandehet om korruption och oegentligheter bland anställda och förtroendevalda vilket i sig innebär ett generellt högre säkerhetstänk som är positivt för de olika verksamheterna.

I avsnitt 3.1 lämnas en beskrivning av COSO modellen för intern kontroll och i avsnitt 3.2 görs en beskrivning av det förebyggande arbetet mot korruption och andra oegentligheter utifrån en modell som SKL utarbetat. Med utgångspunkt i COSO-modellen och aspekter av SKLs modell har vi delat upp det förebyggande arbetet mot korruption och andra oegentligheter i sex olika områden.

Nedan synliggörs styrelse och nämnders uppfyllelse för varje område i det förebyggande arbetet mot korruption och oegentligheter. Bedömningen av respektive område (som i bilden nedan åskådliggörs av olika färger) grundar sig på utfallet av kontrollmålen vilket framgår av avsnitt 5.1 *bedömning mot kontrollmål*. Utifrån vår bedömning av respektive område går det att utläsa att Linköping kommun behöver stärka samtliga sex områden för att anses ha en tillräcklig intern kontroll samt bedriva ett ändamålsenligt arbete för att motverka, förebygga och upptäcka oegentligheter.

Vi vill i sammanhanget lyfta fram att samhällsbyggnadsnämnden och bygg- och miljönämnden är de nämnder som i allt väsentligt har arbetat mest proaktivt med att motverka, förebygga och upptäcka korruption och andra oegentligheter.



Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen följande:

- att ta en ledande roll i arbetet med att levandegöra kommunens värdegrund i vardagen och koppla denna till det förebyggande arbetet kring korruption och oegentligheter (kultur).
- att säkerställa att värdegrundsfrågor diskuteras på medarbetarsamtalen genom utveckling av den kommungemensamma checklistan till att även inkludera värdegrundsfrågor (kultur).
- att genom uppsiktsplikten säkerställa att frågor som korruption och oegentligheter beaktas av nämnderna när det gäller utformande av olika ansvar/roller samt utformande av delegationsordning för kommunens olika verksamheter (organisation).
- att lägga in ett särskilt avsnitt om korruption och andra oegentligheter i de kommunövergripande styrdokument där det är tillämpligt i syfte att aktualisera dessa frågor ytterligare (regler).
- att ytterligare förtydliga vilka policys och riktlinjer som gäller för kommunens del- och helägda bolag i syfte att få en så tydlig ägarstyrning som möjligt, oberoende av juridisk form i organisationen (regler).
- att införa kommungemensamma kontrollmoment i den interna kontrollplanen med inriktning på korruption och andra oegentligheter (riskvärdering och kontroller).

- att införa kommunövergripande utbildningar, till såväl anställda som förtroendevalda, vilka berör korruption och andra oegentligheter (utbildning och information).
- att säkerställa att visselblåsarfunktionens existens och funktion är känd i organisationen samt att utreda om funktionens användande bör breddas. Vidare rekommenderas att det upprättas en visselblåsarpolicy. (avvikelsehantering)
- att det upprättas en skriven instruktion kring ärende/ tipshanteringsprocessen specifikt riktat till de som ingår i mottagningsfunktionen hos kommunen. (avvikelsehantering)

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och nämnder följande:

- att genom regelbundna insatser säkerställa att kommunens värdegrund efterlevs i vardagen ute i verksamheten och att det finns en tydlig koppling i detta till det förebyggande arbetet kring korruption och oegentligheter (kultur).
- att ta hänsyn till risken för oegentligheter vid utformandet av organisationen och delegationsordningen (organisation).
- i syfte att minska risken för jäv avseende tjänstepersoner föreslår vi att det regelbundet tas en dialog om detta samt att chefer är observanta och föreslår arbetsrotation i syfte att låta arbetsuppgifter få utföras av nya tjänstepersoner (organisation).
- att se över och förtydliga ansvarsfördelningen på tjänstemannanivå för området oegentligheter (organisation).
- att säkerställa att verksamheterna har god kännedom om gällande rutiner och riktlinjer inom korruption och andra oegentligheter (regler).
- att inkludera de förtroendevalda i styrelsen och nämnder i framtagandet av riskanalysen och den interna kontrollplanen samt att säkerställa att risken för korruption och andra oegentligheter beaktas vid framtagandet av riskanalysen (riskvärdering och kontroller).
- att säkerställa att det genomförs särskilda insatser inom verksamheten i syfte att informera och utbilda kring regler, rutiner för det förebyggande arbetet (utbildning och information).
- att med hjälp av uppföljning och kontroller säkerställa att verksamheterna följer regler och rutiner samt att styrelsen och nämnderna kontinuerligt utvärderar hur det förebyggande arbetet mot oegentligheter fungerar (avvikelsehantering).

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Sverige upplever en allt högre grad av korruption, visar siffror från Transparency International. Frågan om hur korruption och andra oegentligheter inom offentlig sektor kan motverkas, förebygga och upptäckas, i syfte att begränsa risken för att förtroendet skadas för offentligt finansierad verksamhet, är därmed aktuell.

Inom mutbrotten (som är en del av det bredare begreppet korruption) skiljer man på *givarens brott* som t.ex. givande av muta och *mottagarens brott* som t.ex. tagande av muta. Statskontoret genomförde 2012 en utredning av korruption i det kommunala Sverige. Av denna framgår att de flesta kommuner uppger att de aldrig har upptäckt någon korruption även om många upptäckt andra former av oegentligheter. En ny mutbrottslagstiftning trädde i kraft 1 juli 2012. Ofta diskuteras innebörden i begreppet muta men i detta sammanhang brukar man tala om *tillbörliga eller otillbörliga förmåner*.

Riskmedvetenheten uppges generellt vara låg och risker för korruption analyseras idag endast undantagsvis och kommer därför inte heller med i internkontrollplanen. Med korruption och andra oegentligheter menar vi att tjänstemän/förtroendevalda otillbörligen utnyttjar sina befogenheter inom organisationen för egen eller annans vinning.

I det förebyggande arbetet mot korruption och andra oegentligheter är det enligt vår bedömning viktigt att både fokusera på kultur och värdegrundsarbete såväl som kontroll och uppföljning.

Med utgångspunkt i analys av risk och väsentlighet har revisorerna i Linköpings kommun därför beslutat att granska styrelsens och nämndernas förebyggande arbete mot korruption och andra oegentligheter. Linköpings kommun har infört en visselblåsarfunktion som består av en extern mottagningsfunktion och en intern utredningsfunktion där anställd eller förtroendevald i Linköpings kommun och dess bolag kan anmäla misstankar om korruption och andra oegentligheter som rör personer i ledande ställning. Denna granskning riktar i första hand in sig ovan definierade begrepp korruption och andra oegentligheter som exempelvis omfattar brottstyperna trolöshet mot huvudman och förskingring men även andra otillbörliga, men inte nödvändigtvis straffbara, handlingar där tjänstemän eller förtroendevalda i förtroendeposition nyttjar sin position för egen eller annans vinning på kommunens bekostnad.

2.2. Syfte

Granskningen syftar till att besvara följande övergripande revisionsfrågor:

- *Säkerställer kommunstyrelsen och nämnder att det finns en tillräcklig intern kontroll för att motverka, förebygga och upptäcka korruption och andra oegentligheter?*
- *Säkerställer kommunstyrelsen och nämnder att det finns ett ändamålsenligt arbete för att motverka, förebygga och upptäcka korruption och andra oegentligheter?*

2.3. **Kontrollmål**

Inom ramen för denna granskning ska följande kontrollmål besvaras:

- Är styrelse och nämnder med ledande tjänstemän involverade i det förebyggande arbetet mot korruption och andra oegentligheter?
- Sker information till nyanställda och utbildning till befintligt anställda avseende korruption och andra oegentligheter i tillräcklig omfattning och frekvens?
- Är kommunens interna policys och riktlinjer utformade så att de på ett effektivt sätt motverkar och förhindrar korruption och andra oegentligheter?
- Är risker för korruption och andra oegentligheter medtaget i styrelsens och nämndernas riskanalys och interna kontrollplan?
- Finns en tillräcklig kännedom hos kommunstyrelsen och nämnder gällande förebyggande av jäv och intressekonflikter rörande anställda, förtroendevalda och samarbetspartners?
- Finns det en tydlig och ändamålsenlig kanal för lämnande av information (bla visselblåsarsystemet) kring misstänkt korruption och andra oegentligheter för anställda och politiker och har ändamålsenligheten med dessa kanaler utvärderats?
- Sker uppföljning och återrapportering i tillräcklig omfattning och frekvens avseende korruption och andra till ansvarig styrelse/ nämnd?

2.4. **Revisionskriterier**

Lagstiftning, föreskrifter, regelverk och styrsignaler som har tillämpats i granskningen finns framförallt i följande dokument:

- Kommunallag (2017:725)
- Brottsbalken 10 kap. och 20 kap
- Om mutor och jäv, Vägledning från SKL, att motverka fusk och oegentligheter
- Vägledning från Institutet Mot Mutor
- Linköpings kommuns *styrdokument* som är relevanta för granskningsområdet, se bilaga 1
- Linköpings kommuns reglemente, anvisningar och vägledning för intern kontroll
- COSO ramverk för intern styrning och kontroll, 2013
- Risk för mutor, gränsdragning i gråzonen, Nordstedts Juridik

2.5. **Metod och avgränsning**

Granskningen omfattar samtliga nämnder och kommunstyrelsen. Denna granskning har utförts av PwC i samverkan med kommunens revisionskontor. Chefsjuristen på kommunledningsförvaltningen har varit kontaktperson i samband med granskningen.

Granskningens upplägg och resultat har presenterats vid kommundirektörens ledningsgrupps ordinarie möten vid två tillfällen.

PwC och revisionskontoret har sammanställt en skrivelse som ställts till förvaltningscheferna. I skrivelsen tillfrågades förvaltningarna om hur det operativa arbetet mot korruption och andra oegentligheter bedrivs. I de fall förvaltningarna hade dokument som styrkt arbetssättet

och underlag i form av beslut har dessa bifogats svarsskrivelsen. Därefter har vi analyserat informationen och gjort bedömningar utifrån uppställda revisionsfrågor.

Dokumentanalysen har kompletterats med intervjuer eller kontakt på annat sätt. Följande personer har ingått i urvalet:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Barn- och ungdomsnämndens ordförande
- Äldrenämndens ordförande
- Samhällsbyggnadsnämndens ordförande
- Kommundirektör, kommunledningsförvaltningen
- Chefsjurist, kommunledningsförvaltningen
- Ekonomidirektör, kommunledningsförvaltningen
- Chef ekonomi och finans, kommunledningsförvaltningen
- Säkerhetschef, kommunledningsförvaltningen
- Biträdande upphandlingschef, kommunalförbundet Fjärde Storstadsregionen
- Vikarierande upphandlingsstrateg, kommunalförbundet Fjärde Storstadsregionen
- Utbildningsdirektör, utbildningsförvaltningen
- HR-chef, utbildningsförvaltningen
- Avdelningschef, utbildningsförvaltningen
- Controller med ansvar för intern kontroll, utbildningsförvaltningen
- Socialdirektör, socialförvaltningen
- Verksamhetsutvecklare, socialförvaltningen
- Samhällsbyggnadsdirektör, miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen
- Administrativ chef och kontorschef verksamhetsstöd, miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen
- Ekonomichef och avdelningschef ekonomi, miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen
- Miljöchef, miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen

Korruption och andra oegentligheter som utförs av kriminella företag eller när kommunala bidrag ges till olämpliga organisationer har inte ingått i granskningen. Inte heller trakasserier har ingått i granskningen

Rapporten har varit föremål för sakavstämning av de intervjuade och samtliga förvaltningschefer.

3. Inledning

3.1. Lagstiftning och andra dokument inom området

Brottsbalken 10 kap. och 20 kap.

I 10 kap. 5 § stadgas att om någon, som på grund av förtroendeställning fått till uppgift att för någon annan sköta en ekonomisk angelägenhet eller självständigt hantera en kvalificerad teknisk uppgift eller övervaka skötseln av en sådan angelägenhet eller uppgift, missbrukar sin förtroendeställning och därigenom skadar huvudmannen, döms han eller hon för trolöshet mot huvudman. Detta gäller dock inte om gärningen är belagd med straff enligt 10 kap. 1-3 §§.

Enligt 10 kap. 5 a § ske den som är arbetstagare eller utövar uppdrag och tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget dömas för tagande av muta till böter eller fängelse i högst två år. Detta gäller också om gärningen begåtts innan gärningsmannen fått en sådan ställning som avses där eller efter det att den upphört. För tagande av muta enligt 5 a § döms också den som tar emot, godtar ett löfte om eller begär förmånen för någon annan än sig själv.

I 20 kap. 1 § stadgas att den som uppsåtligen eller av oaktsamt vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften ska dömas för tjänstefel.

Om mutor och jäv, Vägledning från SKL, att motverka fusk och oegentligheter

Enligt vägledningen lyfts vikten av att arbetande i kommuner, landsting och regioner inte låter sig påverkas av ovidkommande önskemål eller hänsyn i arbetet. Detta då det är lätt att skada förtroendet för en verksamhet, men mödosamt och tidsödande att bygga upp det. Det framgår vidare att en anställd eller förtroendevald inom det offentliga aldrig får missbruka sin ställning. Av vägledningen framgår att de anställdas lojalitet mot uppdraget och mot uppdragsgivaren – ytterst medborgaren – innebär att anställda eller förtroendevalda inte stillatigande ska acceptera tecken på oegentligheter i dess närhet.

Kod om gåvor, belöningar och andra förmåner i näringslivet, Institutet mot Mutor

Av koden framgår att organisationer ska ha kännedom om och vid behov kontrollera och verifiera integriteten hos agenter och andra samarbetspartners innan avtal sluts eller annat samarbete inleds. Det framgår att om samarbetspartners inte väljs noggrant eller om de agerar otillåtet kan det medföra väsentlig skada för omgivningens förtroende för verksamheten. Vidare framgår det att organisationen bör skaffa sig en god kännedom om alla personer och organisationer som organisationen ska samarbeta med.

3.2. Intern kontroll och COSO-modellen

COSO-modellen är ett internationellt etablerat ramverk för utvärdering och utveckling av intern styrning och kontroll¹. I COSO-modellen definieras intern kontroll på följande sätt: ”Intern kontroll kan övergripande definieras som en process, där såväl den politiska som den professionella ledningen samt övrig personal samverkar, vilken utformas för att med rimlig grad av säkerhet kunna uppnå följande mål:

- ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet
- tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten
- efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer m.m.”

Enligt COSO-modellen omfattar intern kontroll komponenterna *Kontrollmiljö*, *Riskbedömning*, *Kontrollaktiviteter*, *Information & Kommunikation* samt *Uppföljning & Utvärdering*.

Figur 1. COSO-modellen och dess fem komponenter.



Nedan beskrivs COSO-modellens olika komponenter.

1. Kontrollmiljö är den omgivning som den interna styrningen och kontrollen verkar i och påverkas av. Detta kan vara riktlinjer, policies, organisationskulturen och ledningens styrning. Kontrollmiljön kan sägas vara fundamentet för den interna kontrollen.

2. Riskbedömning handlar om hur risker för verksamheten identifieras, värderas och hanteras. Det kan tex handla om omvärldsrisker, finansiella risker, legala risker samt verksamhetsrisker.

3. Kontrollaktiviteter är de aktiviteter som utarbetas för att fel ska upptäckas, åtgärdas och även förebyggas. Åtgärderna kan även finnas inbyggda i såväl organisationsstruktur som rutiner.

4. Information & Kommunikation handlar om hur mål, policies, riktlinjer, risker, avvikelser och åtgärder kommuniceras i organisationen.

5. Uppföljning & Utvärdering handlar om hur organisationen följer upp beslutade mål och åtgärder samt hur den interna kontrollen utvärderas och utvecklas.

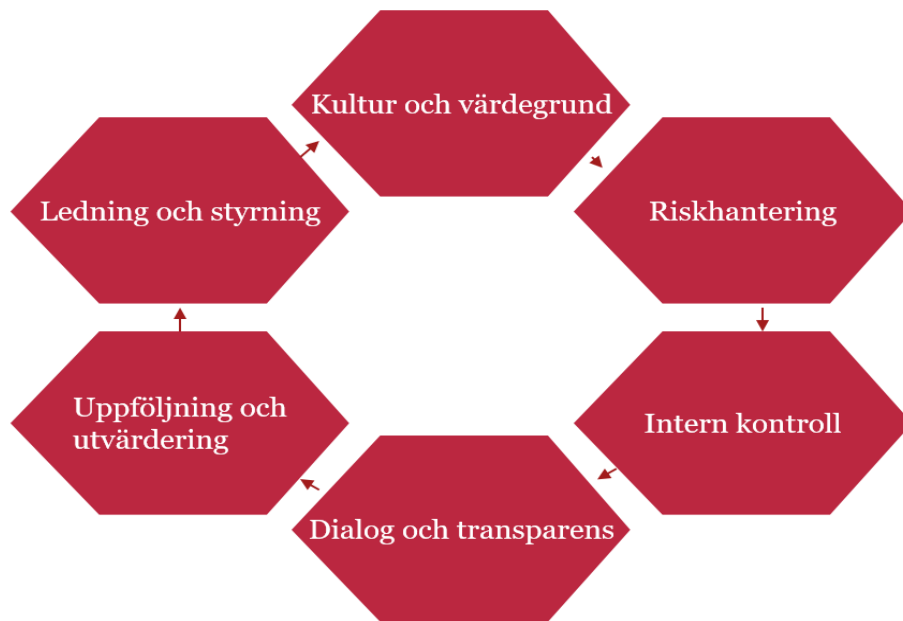
I det praktiska arbetet med intern kontroll är det viktigt att det finns en tydlig koppling mellan mål och de olika COSO-komponenterna. En grundläggande del för att arbetet med den interna kontrollen ska fungera är att det finns tydliga styrsignaler, exempelvis genom dokumenterade rutiner och riktlinjer.

¹ COSO står för: Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

3.3. *Förebyggande arbete mot korruption och oegentligheter, SKL*

Enligt SKL:s utbildning i korruption² finns det sex grundläggande komponenter i det förebyggande arbetet mot korruption och oegentligheter; *kultur och värdegrund, riskhantering, intern kontroll, dialog och transparens, uppföljning och utvärdering samt ledning och styrning*. Processhjulet nedan fungerar som ett stöd för att initiera aktiviteter som bemoeter både individuella och organisatoriska risker för korruption och andra oegentligheter.

Figur 2: Processhjul för förebyggande arbete



Källa: Korruption – en utbildning från SKL

SKL lämnar följande beskrivning av respektive del i processhjulet:

Kultur och värdegrund

Den interna kulturen definieras av medarbetarens agerande och attityder. De förstår och accepterar värderingarna.

Riskhantering

Risker bör identifieras, analyseras och reduceras. En organisation bör försöka begränsa de negativa konsekvenserna av incidenter som inte kan undvikas.

Intern kontroll

Det bör säkerställas att de grundläggande kontrollerna fungerar för att bemöta de många olika risker som kan finnas i en verksamhet. Grundläggande kontroller behövs för att minska risker som kan finnas i en verksamhet. Samtidigt kan ytterligare riktade kontroller krävas för att minska specifika risker.

² <http://inode.learnways.com/skl/korruption/>

Dialog och transparens

Genom utbildning och öppen dialog bli anställda på alla nivåer mer medvetna om både regler och risker, kan uppmärksamma signaler om att allt inte står rätt till och får en ökad kunskap om hur man ska agera. Det är också viktigt att det finns tillgängliga kommunikationskanaler där den anställde utan rädsla kan söka råd eller anmäla misstankar.

Uppföljning och utvärdering

För att uppnå mål krävs det att målsättningarna bryts ned till delmål, att det är en tydlig ansvarsfördelning samt att framgångar och bakslag rapporteras så hinder kan upptäckas och nödvändiga justeringar kan göras.

Ledning och styrning

Ledningen bör sträva efter att etablera och kommunicera värderingar, vikten av etiskt beteende och organisation som är fri från alla korruption. Ledningen skapar policys och beslut om resursfördelning. Genom egna exempel ska ledningen även visa att de lever som de lär.

3.4. *Läsanvisning för rapporten*

Utifrån ovan information har vi delat upp det förebyggande arbetet i nedanstående områden och valt att bedöma respektive område genom att besvara granskningens kontrollmål;

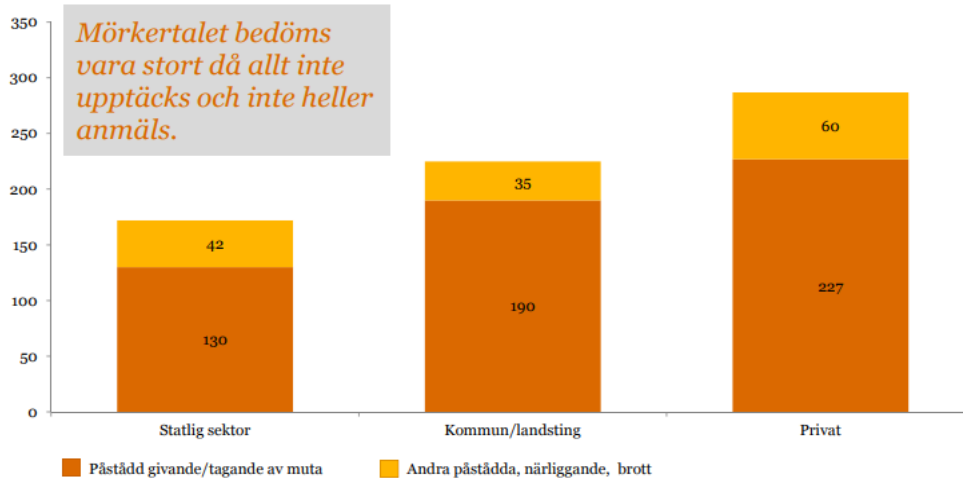
- Kultur – avsnitt 4.1
- Organisation – avsnitt 4.2
- Regler – avsnitt 4.3
- Riskvärdering och kontroller – avsnitt 4.4
- Utbildning och information – avsnitt 4.5
- Avvikelsehantering – avsnitt 4.6

I avsnitt 4 görs en beskrivning av våra iakttagelser och bedömningar inom respektive område som sammanfattas i avsnitt 5.

3.4 Statistik avseende korruptionsbrott i offentlig sektor

Nedan framgår fördelningen av avslutade ärenden (antal) mellan statlig sektor, kommun/landsting och privat, Riksenheten mot korruption, år 2003-2011.

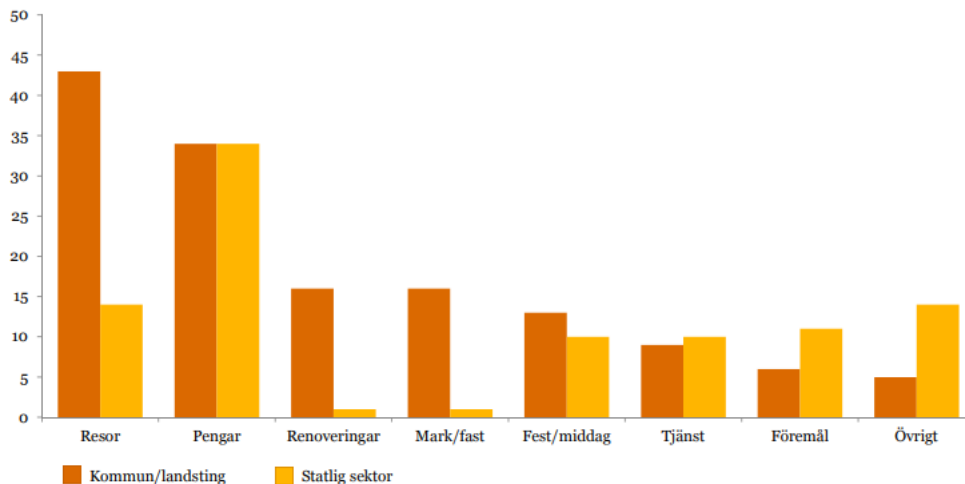
Tabell 1:



Källa: BRÅ – Den anmälda korruptionen i Sverige – Struktur, riskfaktorer och motåtgärder. Rapport 2013:15.

Nedan fördelas anmälda ärenden på mutkategorier (antal), Riksenheten mot korruption, år 2002-2011.

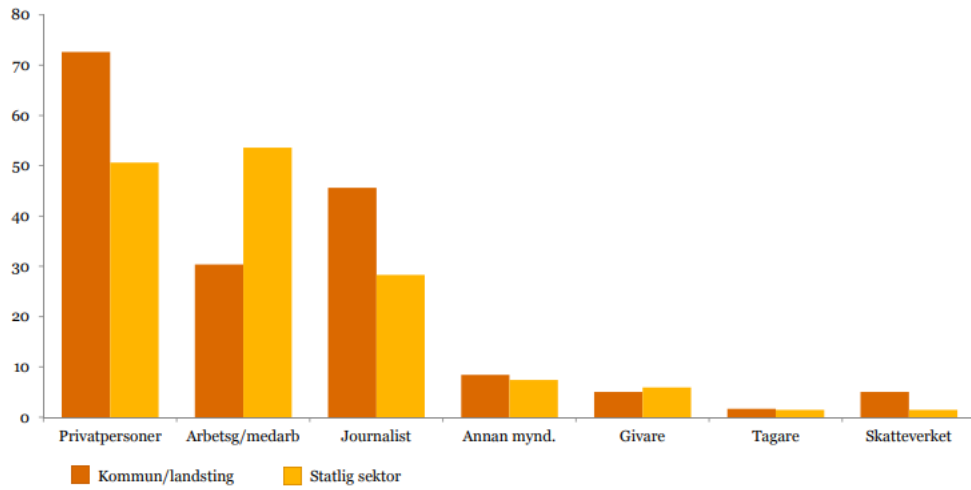
Tabell 2:



Källa: BRÅ – Den anmälda korruptionen i Sverige – Struktur, riskfaktorer och motåtgärder. Rapport 2013:15.

Nedan framgår vem som upptäckte de påstådda brotten (antal), Riksenheten mot korruption, år 2003-2011.

Tabell 3:



Källa: BRÅ – Den anmälda korruptionen i Sverige – Struktur, riskfaktorer och motåtgärder. Rapport 2013:15.

4. Iakttagelser och bedömningar

4.1. Kultur

Kontrollmål 1: Är styrelse och nämnder med ledande tjänstemän involverade i det förebyggande arbetet mot korruption och andra oegentligheter?

4.1.1. Iakttagelser

Linköpings kommun har en riktlinje för att bygga ett starkt arbetsgivarevarumärke, antagen av kommunstyrelsen 2016-08-23, § 269. Av riktlinjen framgår kommunens värdegrund;

Vi bidrar alla till kulturen i vår organisation. Den sätts av respektive individ i samverkan och att arbeta med att förbättra kulturen i en organisation måste börja med denna insikt - att var och en bär ett ansvar och är en del i skapandet av densamma. Gemensamt har vi - oavsett uppdrag, roll och funktion ansvaret att skapa arbetsplatser där varje medarbetare kan känna arbetsglädje och stolthet. Vi strävar efter att ha en organisation som bygger på dialog, samspel och öppenhet och som stöds av en förtroendegivande och tydlig ledning på alla nivåer.

Våra gemensamma värderingar visar vad vi står för och vägleder oss i vårt agerande och i våra beslut. På så sätt skapar vi en gemensam organisationskultur. Vi har alla ett ansvar att se till att våra värderingar efterlevs och därigenom bidra till att stärka vårt arbetsgivarvarumärke.

Likaså definieras kommunens kärnvärden *Modiga, Mänskliga och Mångfasetterade* i riktlinjen. Dessa kärnvärde beskriver hur medarbetarna ska förhålla sig till organisationen utifrån ett antal identifierade framgångsfaktorer.

Kommunen har också en *kommunikationspolicy* (se vidare bilaga 1) som betonar öppenhet och kommunens gemensamma värdegrund. Enligt inkomna svar från förvaltningarna samt intervjuer sker det utbildning och information vilka berör värdegrundsfrågor till nämnderna i samband med den kommungemensamma utbildningen vid mandatperiodens början. Några nämnder lyfter även fram att värdegrunden diskuteras vid ledningsmöten. Nedan åskådliggörs några exempel på detta.

Kommunledningsförvaltningen lyfter fram i sitt svar att kommunens värdegrund ingår i många frågor som avhandlas på ledningsgruppsnivåer. Det lyfts vidare fram att området oegentligheter även diskuteras i dessa fall. I utbildningsförvaltningen har visseblåsarfunktionen och riktlinjer för gåvor till anställda diskuterats på ledningsgruppsmöten. Omsorgs- och äldreförvaltningen har ledningsgruppsmöten samt förvaltningsmöten för all personal där värderingar diskuteras. Förvaltningen uppger vidare att de har kommunicerat kommunens kärnvärden med sin personal och vid nyrekrytering av personal tas detta upp tillsammans med konkreta exempel på vad jäv innebär.

Enligt intervju med socialförvaltningen sker det två gånger per termin utbildningstillfällen för nämnden utifrån teman där värdegrundsfrågor synliggörs och diskuteras. Omsorgs-, social- och äldrenämndernas presidier träffas en gång i månaden för att behandla gemensamma frågor vilka ibland tangerar värdegrundsfrågor. Området oegentligheter diskuteras

vid de uppföljningar av avtal som förvaltningen presenterar för omsorgs-, social- och äldre- nämnderna.

Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen lyfter fram vid intervjun att de har arbetat mycket med kommunens kärnvärden sedan de infördes och att kärnvärdena implementeras i förvaltningen hela tiden. Som ett exempel på detta anger förvaltningen att kommunens värdegrund och kärnvärdena diskuteras vid upprättandet av de årliga verksamhetsplanerna. Vidare har förvaltningens samtliga medarbetare deltagit på en föreläsning med fokus på kultur. I samband med detta hade även ledningsgruppen sina planeringsdagar där samma föreläsare informerade om kultur och förhållningsätt i olika situationer.

Vid intervjun med miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen lyfts det fram att ledningsgruppen har värdegrundsövningar varannan månad samt att alla chefer har genomgått SKLs webbutbildning i korruption. Detta är enligt förvaltningen något som de initierat på eget initiativ och ingenting som är kommunövergripande satsningar.

Det varierar mellan förvaltningarna om det utöver kommunens finns en förvaltningsspecifik värdegrund. Socialförvaltningen har en egen värdegrundsbroschyr vilken ska vara vägledande på arbetsplatsen. Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen har tagit fram ett samlat dokument *”Styr- och ledningssystem för miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen”* vars syfte bland annat är att säkerställa att den politiska viljeriktningen får genomslag i verksamheten och att mål och värderingar uppnås. Omsorgs- och äldreförvaltningen hänvisar till lagstiftning inom deras verksamhetsområde för regler hur tjänstepersoner bör uppträda; ledorden är opartiskhet och saklighet. De förvaltningsspecifika värdegrunderna behandlar dock inte specifikt området oegentligheter.

Vid medarbetarsamtal använder förvaltningarna i regel den kommungemensamma check-listan för medarbetarsamtal vilken inte innehåller specifika samtalspunkter kring kommunens värdegrund. Utbildningsförvaltningen lyfter fram att kommunens värdegrund inte är ett stående inslag i medarbetarsamtalen men att den tas upp på arbetsplatsen vid introduktion av nyanställda och vid uppkomna situationer, dock omfattar informationen inte oegentligheter. Vidare lyfter utbildningsförvaltningen fram att det bedöms finnas en hög medvetenhet i förvaltningen vad som är olämpligt handlade eller olämpliga relationer men att det finns utvecklingsmöjligheter när det gäller arbetet med att främja värderingar och skapa en medvetenhet om vad som kan motverka korruption och andra oegentligheter.

4.1.2. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt. Vi bedömer att kommunstyrelsen utarbetat riktlinjer för ett starkt arbetsgivarevarumärke och att det finns framtagna kärnvärden samt att det i många delar bedrivs ett aktivt värdegrundsarbete i organisationen. Vi konstaterar dock att det finns en variation kring i vilken grad värdegrunden diskuteras i nämnderna. Det bör vidare noteras att det endast är omsorgs- och äldreförvaltningen som hänvisar till grundlagen och det krav som ställs på alla offentliganställda nämligen kraven på opartiskhet och saklighet vilka i sig är direkt relevanta som grund för arbetet med att förebygga korruption och oegentligheter.

Vidare saknar vi ett kommungemensamt arbete kring för att konkretisera hur det förebyggande arbetet mot korruption och oegentligheter ska knytas ihop med värdegrunden. I de fall kommunstyrelsen och nämnder diskuterar värdegrundsfrågor berörs området korrupt-

ion och andra oegentligheter i låg utsträckning. I syfte att det förebyggande arbetet kring korruption och andra oegentligheter tillsammans med värdegrunden ska genomsyra hela organisationen är det viktigt att dessa frågor levandegörs i det dagliga arbetet i kommunens olika verksamheter. Detta bekräftas inte minst av SKL:s processhjul för förebyggande arbete mot oegentligheter, se avsnitt 3.3.

Vi bedömer vidare att det är viktigt att kommunstyrelsen tar en ledande roll i arbete när det gäller området kultur då ”tonen på toppen” tenderar att genomsyra hela den kommunala verksamheten. Kulturen i en organisation är svår att implementera via olika styrdokument och beslut utan handlar ytterst om beteenden hos ledare och medarbetare i organisationen över tiden. Detta handlar enligt COSO modellen om kontrollmiljön vilket är den omgivning som den interna styrningen och kontrollen verkar i och påverkas av. Vi vill i sammanhanget betona vikten av att fortsätta att bygga en sådan kultur där korruption och andra oegentligheter kan diskuteras.

För att säkerställa att värdegrundsfrågor och frågor som berör korruption och oegentligheter diskuteras på medarbetarsamtalen behövs en tydlig kommungemensam checklista för medarbetarsamtalen. Sammantaget gör vi bedömningen att styrelse och nämnder med ledande tjänstemän endast delvis är tillräckligt involverade i det förebyggande arbetet mot korruption och andra oegentligheter. Vi vill betona vikten av en högre medvetandehet om korruption och oegentligheter bland anställda och förtroendevalda vilket i sig innebär ett generellt högre säkerhetstänk som är positivt för de olika verksamheterna.

4.2. Organisation

Kontrollmål 2: Finns det en tillräcklig kännedom hos kommunstyrelsen och nämnder gällande förebyggande av jäv och intressekonflikter rörande anställda, förtroendevalda och samarbetspartners?

4.2.1. Iakttagelser

Kommunledningsförvaltningen lyfter fram att de anser att organisationsstrukturen och delegationsordningen är utformade så att de kan förhindra oegentligheter men att det kan vara bra att påminna årligen om aktuella regelverk. Kommunledningsförvaltningen lyfter vidare fram att det togs hänsyn till oegentligheter vid framtagandet av delegationsordningen i den mån att det påtalas att jävsreglerna ska beaktas. Vidare lyfter kommunledningsförvaltningen att nuvarande delegationsordning kommer att ses över i samband med den nya mandatperioden år 2019-2022 och att de då kommer att beakta risken för korruption och oegentligheter.

Enligt förvaltningarnas svar har det i låg utsträckning tagits hänsyn till risken för oegentligheter vid utformandet av organisationen och delegationsordningen för verksamheterna:

- Utbildningsförvaltningen tog inte hänsyn till risken för oegentligheter vid utformandet av organisationen men anser att den nuvarande organisationsstrukturen till stor del har en utformning som kan förhindra korruption och andra oegentligheter.
- Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen lyfter fram att det vid utformandet av organisationen och delegationsordningen tog viss hänsyn till oegentligheter genom att det i delegationsordningen finns en tydlighet i vilken funktion och vilken nivå som har ett visst mandat.
- Både ordförande för samhällsbyggnadsnämnden och barn- och ungdomsnämnden lyfter fram att det i samband med den nya mandatperioden pågår ett arbete med att förtydliga och förbättra delegationsordningen.

Kommunledningsförvaltningen lyfter fram att det inom förvaltningen är den interna gruppen som arbetar med visselblåsarfunktionen och juristenheten samt säkerhetsenheten/säkerhetschefen som har särskilt uttalade roller inom förvaltningen avseende hantering av oegentligheter. På socialförvaltningen har tjänstemännen som kontrollerar utbetalningarna av ekonomiskt bistånd ett särskilt ansvar för arbetet mot oegentligheter. För att säkerställa att rätt utbetalning sker lyfter förvaltningen att det finns flera nivåer av attestanter. Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen och omsorgs- och äldreförvaltningen lyfter fram att det generellt är en chefsfråga vad gäller det förebyggande arbetet mot oegentligheter.

Kommunledningsförvaltningen hänvisar till att det enligt kommunallagen är den förtroendevalda/ tjänstemannen som själv ska påtala om ett eventuellt jäv föreligger. I de fall jäv eller intressekonflikt identifieras och en förtroendevald är jävig så lämnar personen kommunstyrelsens sammanträde när aktuellt ärende hanteras. I de fall jäv upptäcks hos en tjänsteman lämnas ärendet över till en annan tjänsteman. Även miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen lyfter fram att de byter handläggare om jäv identifierats. Förvaltningen har i förebyggande syfte infört regler om att man inte får hantera ärenden i sitt eget bo-

stadsområde. Vid intervjun med förvaltningen poängteras det dock att detta till stor del bygger på medarbetarens upplysningsplikt gentemot arbetsgivaren när det gäller jäv. Av denna anledning lyfter förvaltningen fram vikten av att skapa en öppen miljö där frågor kring kultur inklusive jäv diskuteras. Vidare lyfter miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen fram att de förtroendevalda behöver genomgå en utbildning inom jäv i samband med att en ny mandatperiod inleds.

Enligt äldrenämndens ordförande hanteras jäv extra noga med anledning av att nämnden hanterar en del känsligt material och ledamöterna ska känna en trygghet i att alla beslut fattas korrekt och att handlingar hanteras korrekt. Av denna anledning anmäler nämndens ledamöter hellre jäv om det råder osäkerhet om det ska göras eller inte. Nämndens hantering av jäv lyfts fram som viktig då nämnden vill ha ett högt förtroende både inom kommun men också bland privata utförare. Omsorgs- och äldreförvaltningen skriver i sitt svar att de arbetsleder de medarbetare och chefer som rekryterats från privata verksamheter på ett sådant sätt att affärsmässiga relationer till tidigare arbetsgivare undviks under det första anställningsåret. De lyfter dock fram att det behöver införas en checklista för att säkerställa opartiskhet hos medarbetarna. Vidare lyfter omsorgs- och äldreförvaltningen fram att upphandlingscenter kontrollerar alla LOV-företag en gång i månaden och vid upptäckt av utförare som inte följer avtal och om det finns misstanke om korruption kontrolleras personalen vid förvaltningen.

4.2.2. *Bedömning*

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt. Vi konstaterar att styrelse och nämnder i låg utsträckning tagit hänsyn till risken för oegentligheter vid utformandet av organisationen och delegationsordningen. Några av nämnderna och kommunstyrelsen bedömer att den nuvarande organisationsstrukturen samt delegationsordningen är utformad så att de kan förhindra oegentligheter. Vi konstaterar dock att det till övervägande del saknas en tydlighet (spårbarhet) på vilket sätt nuvarande delegationsordningar är utformade för att motverka, förhindra korruption och oegentligheter. Det är däremot positivt att frågan med utformandet av delegationsordningen ses över i samband med den nya mandatperioden.

Därutöver gör vi bedömningen att det i varierande omfattning mellan nämnderna finns utsedda tjänstepersoner med särskilt ansvar för det förebyggande arbetet mot korruption och oegentligheter. Vi bedömer också att det är av vikt att styrelse och nämnder ser över ansvarsfördelningen på tjänstemannanivå för området oegentligheter. Vi konstaterar att det till övervägande del finns en kännedom hos nämnderna att det bör genomföras kontroller av samarbetspartners. Behovet av att genomföra kontroller är något som även institutet mot mutor lyfter fram, se avsnitt 3.1.

Vi konstaterar att kommunstyrelsen och nämnder tagit del av information om jäv samt att frågor om jäv har behandlats av kommunstyrelsen och nämnderna regelbundet. Vi konstaterar dock att jäv beträffande tjänstemän inte diskuteras lika ofta.

Sammantaget gör vi bedömningen att det delvis finns en tillräcklig kännedom hos kommunstyrelsen och nämnder när det gäller förebyggande av jäv och intressekonflikter rörande anställda, förtroendevalda och samarbetspartners.

4.3. *Regler*

Kontrollmål 3: Är kommunens interna policys och riktlinjer utformade så att de på ett effektivt sätt motverkar och förhindrar korruption och andra oegentligheter?

4.3.1. *Iakttagelser*

I Linköping kommun finns det ett flertal riktlinjer och policys som berör området oegentligheter. Policys och riktlinjer utgör ofta ett bra grundskydd mot otillåten påverkan om dessa är väl genomtänkta och hänger samman samt bygger på en medvetenhet om risker. Samtliga riktlinjer i Linköping kommun relevanta för granskningen framgår av bilaga 1. Nedan beskrivs de styrdokument som bedöms som särskilt intressanta för granskningen kortfattat.

Intern kontroll

I reglementet för intern kontroll anges att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll. Nämnderna har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom sina verksamhetsområden. Enligt reglementet ska nämnderna se till att en organisation upprättas för den interna kontrollen, samt att regler och anvisningar antas för densamma. Vidare ska nämnderna årligen anta en internkontrollplan senast i november. Enligt tillämpningsanvisningarna ska en risk- och väsentlighetsanalys genomföras till grund för planering, prioriteringar och uppföljningar av intern kontrollarbetet. Utfallet av den interna kontrollen ska redovisas för nämnden. Vid upptäckta brister lämnas förslag på åtgärder och allvarigare avvikelser eller brister i den interna kontrollen ska omedelbart rapporteras till kommunstyrelsen.

Policy för mutor för anställda och förtroendevalda

Kommunfullmäktige i Linköpings kommun antog 2012-11-01 § 235 en *policy för mutor för anställda och förtroendevalda*. Av policyn framgår bland annat en beskrivning av mutbrott, tagande av muta och givande av muta. Det framgår vidare av policyn att om mutbrott misstänks eller upptäcks ska det hanteras enligt nedan:

- En anställd som fått erbjudande om en otillbörlig förmån eller gåva skall meddela sin närmaste chef detta
- Misstänker någon att någon annan fått eller blivit erbjuden muta, skall detta anmälas till närmaste chef eller till säkerhetschefen
- Misstänker någon att någon annan erbjuder eller erbjudit muta, skall detta anmälas till närmaste chef eller till säkerhetschefen
- Om anmälan gjorts till närmaste chef skall chefen därefter vidta åtgärder. Bedöms den erbjudna förmånen som otillbörlig kontaktar chefen säkerhetschefen, kommun- eller stadsjuristen som tillsammans avgör om polismyndigheten skall kontaktas.
- En förtroendevald som fått erbjudande om en otillbörlig förmån eller gåva skall kontakta säkerhetschefen, kommun- eller stadsjuristen, tillsammans avgör de om polismyndigheten skall kontaktas.

Rutin för bisyssla

I Linköpings kommun finns det en kommunövergripande rutin för bisysslor framtagen av förhandlingschefen på kommunledningsförvaltningen (ks 2017-1062). Rutinen reviderades senast den 5 december år 2017. Rutinen innehåller bland annat information om vad en bisyssla är, vilka bisysslor som inte är tillåtna samt hur man går tillväga för att anmäla en bisyssla. Enligt rutinen ska arbetsgivaren anmoda samtliga medarbetare en gång per år att lämna uppgifter om bisyssla. Ansvaret att efterfråga bisyssla åvilar enligt rutinen respektive förvaltning. Vidare innehåller rutinen även stödfrågor vid bedömningen av bisysslor.

Omrövning av tidigare godkänd bisyssla sker årligen i samband med rapportering av dessa. Beslut om att förbjuda/tillåta en bisyssla fattas av respektive chef. Beslutet ska dokumenteras skriftligt.

Ekonomihandboken

Syftet med ekonomihandboken är att redogöra för de regler, riktlinjer och rutiner som kommunen har bestämt ska gälla för kommunens ekonomihantering. Lagar, normer och rekommendationer som beslutats av andra instanser redovisas inte i ekonomihandboken. Kommunens ekonomihandbok innehåller delar som praktiska regler för fakturor, betalkort, bensinkort, utlägg, attest, representation m m. Vidare görs hänvisning i ekonomihandboken till berörda policyers och riktlinjer ovan. Ekonomihandboken uppdateras löpande och den senaste uppdateringen gjordes i september 2018.

Anställda uppmanas att tacka nej till evenemang och gåvor som inte är tillåtna utifrån gällande policy mot mutor för anställda och förtroendevalda (se avsnitt 4.3 Regler) för att på så sätt tydliggöra att detta inte är tillåtet för de kommunalt anställda. De intervjuade beskriver att det har blivit mindre förekommande med dessa erbjudanden under de senaste åren.

Upphandlingsfunktion och policy för upphandling och inköp samt riktlinjer för inköp och upphandling

Linköping kommun har sin upphandlingsfunktion placerad i kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen. Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden har en upphandlingsfunktion som i huvudsak gör entreprenad – och därtill hörande konsultupphandlingar. Upphandlingsfunktionen har bland annat ett ansvar för den upphandlingstekniska delen i upphandlingsprocessen samt att bistå med information och kompetensutveckling inom området.

Fjärde Storstadsregionen samarbetar med Skatteverket. Samarbetet är en del av det förebyggande arbete och syftar till att skapa en sund konkurrens. Inför upphandling begär kommunen in offentliga uppgifter om aktuella leverantörer från Skatteverket. Skatteverket lämnar ut följande uppgifter om leverantörerna:

- Godkänd F-skatt
- Momsregistrerad
- Arbetsgivarregistrerad
- Status på skattekontot

År 2016-11-29 § 447 antog kommunfullmäktige i Linköping kommun en policy för upphandling och inköp vilken konkretiseras i kommunens *riktlinjer för inköp och upphandling*, antagna av kommunstyrelsen 2016-11-22 § 418. Riktlinjerna fastställer hur upphand-

ling och inköp inom Linköpings kommun ska genomföras och klargör ansvarsfördelningen inom upphandlings- och inköpsprocessen.

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för upphandlingsfrågorna inom kommunen och kommunledningsförvaltningen är kommunstyrelsens resurs för att säkerställa det strategiska ansvaret. Uppdragsnämnderna svarar för verksamhetsuppdrag eller upphandling av uppdrag, inklusive lokaler för verksamhet i vissa fall. Vid behov kan uppdragsnämnderna anlita upphandlingsfunktionen. Förvaltningarna är nämndernas resurs för att verkställa nämndens uppdrag. En del av förvaltningarnas uppdrag är att personal som handlägger upphandlings- och inköpsärenden ska ha erforderlig kunskap om upphandlingslagstiftning, policys och tillämpningsanvisningar.

Aktualisering av styrdokument samt nämndsspecifika riktlinjer

Kommunstyrelsen lyfter fram i deras svar att förvaltningens juridikgrupp kontinuerligt följer utvecklingen på korruptionsområdet avseende praxis och eventuella lagförändringar och föreslår vid behov ändringar i policyn för mutor.

Som ett exempel på detta lyfts det fram att chefsjuristen tillsammans med juridikgruppen håller på att se över vad den nya förvaltningslagens definition av jäv har för påverkan på kommunens policy mot mutor. Då en betydande del av kommunens verksamhet finns i bolagsform lyfter de intervjuade även fram att det finns ett behov av att förtydliga vilka styrdokument som även ska gälla kommunens del- och helägda bolag.

Ingen av nämnderna har nämndspecifika riktlinjer mot oegentligheter utan bedömer sig ha ett tillräckligt stöd av de kommungemensamma riktlinjerna. Vidare anser förvaltningarna att de kommungemensamma riktlinjerna är tillräckligt bra för att förhindra oegentligheter. Socialförvaltningen lyfter fram att kommunens befintliga styrdokument är tillräckliga men att de kontinuerligt behöver repeteras och diskuteras.

Omsorgs- och äldreförvaltningen menar att det bör ske en uppdatering kring gällande styrdokument inom området oegentligheter i samband med att bisysslor ska rapporteras för varje nytt år. Förvaltningen ser helst att denna information ges kommunövergripande.

Enligt kommunstyrelsens ordförande är det bra styrdokument som är framtagna för området mutor och korruption men både politikens och verksamheternas medvetenhet kring styrdokumentet och dess innehåll behöver höjas.

4.3.2. Bedömning

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt. Vår bedömning är att kommunstyrelsens policys och riktlinjer i stort fyller det behov som finns gällande regler för att förebygga korruption och andra oegentligheter. Några av styrdokumentet har inte uppdaterats under de senaste tre åren. Vi konstaterar att en uppföljning av riktlinjernas förankring och aktualitet är ett utvecklingsområde, t ex avseende styrdokumentet för bisysslor. Det finns inte i något av de dokument som granskats angivet vilka rutiner som gäller för att säkerställa att arbetet med att implementera styrdokumentens innehåll fungerar. Det har inte heller redovisats rutiner för att säkerställa att kännedom om fastställda dokument upprätthålls.

Vi gör bedömningen att ett särskilt avsnitt om korruption och oegentligheter skulle kunna läggas in i de kommunövergripande styrdokument där det är tillämpligt i syfte att aktuali-

sera dessa frågor ytterligare. Detta i syfte att synliggöra att risken för oegentligheter finns i kommunens samtliga verksamhetsområden. Vi konstaterar vidare att det inte finns några nämndspecifika riktlinjer mot oegentligheter men att förvaltningarna bedömer sig ha tillräckligt stöd av de kommunövergripande. Vi konstaterar att åtgärder har vidtagits för att reducera risken för jäv och intressekonflikter inom upphandling och inköp.

Upphandling och inköp är av de områden med störst risk för oegentligheter och andra oegentligheter. Ovan nämnda upphandlingsfunktionen endast ansvarar för den upphandlingstekniska delen i upphandlingsprocessen samt att bistå med information och kompetensutveckling inom området. Något kontrollansvar att policy för upphandling och inköp samt riktlinjer för inköp och upphandling efterlevs både före, under och efter upphandling har inte funktionen.

Vår bedömning är att det vid upphandling och löpande efter avtalsteckning bör genomföras bolagsbedömningar av en mer omfattande karaktär än den kontroll som sker idag mot Skatteverket. På så sätt kan det säkerställas att kommunen inte tecknar avtal med företag som förekommer i brottsregister eller liknade samt att omständigheter eller förändringar i bolag som sker efter avtalstecknande och som kan vara en indikation på ökad risk upptäcks i tid. Vi konstaterar att många situationer kring jäv regleras i KL då KL har egna jävsregler (se 2 och 4 § förvaltningslagen) för förtroendevalda och anställda i 6 kap 28-32 § KL. Att anställda omfattas av dessa regler följer av 7 kap 4 § KL. Det finns dock flera beslut i kommuner där förvaltningslagens bestämmelser gäller exempelvis vid myndighetsutövning.

Reglerna om jäv har delvis förändrats i nya förvaltningslagen. Inledningsvis kan sägas att paragraf 11 i tidigare lagen har arbetats om på några punkter men det mest väsentliga är troligtvis att tidigare ansågs den jävig som handlägger ett ärende om saken angår honom själv eller hans make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående *eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående*. I och med nya lagen har denna formulering arbetats om och numera gäller att den som för en myndighetsräkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet är jävig om han eller hon eller någon närstående är part i ärendet *eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning*. Formellt kan man säga att intressejävet har utökats i och med nya lagen, vilket kan förklaras med att lagstiftningen ersatt *synnerlig nytta eller skada med påverkad av beslutet i en inte oväsentlig omfattning*. Nya lagen ställer därför hårdare krav på någon som deltar i handläggningen av ett ärende och det räcker att personen (eller närstående) blir påverkad av beslutet i en inte oväsentlig omfattning för att personen ska kunna anses jävig. Vi vill framhålla vikten av att de nya bestämmelserna i förvaltningslagen beaktas i det förebyggande arbetet mot korruption och andra oegentligheter.

Vidare bör det enligt vår bedömning förtydligas ytterligare vilka policys och riktlinjer som gäller för kommunens del- och helägda bolag i syfte att få en så tydlig ägarstyrning som möjligt.

Sammantaget är vår bedömning att kommunens policys och riktlinjer delvis är utformade på ett tillfredställande sätt samt delvis tillämpas och följs upp på ett effektivt sätt i syfte att motverka och förhindra korruption och andra oegentligheter.

4.4. Riskvärdering och kontroller

Kontrollmål 4: Är korruption och andra oegentligheter medtaget i styrelsens och nämndernas riskanalys och interna kontrollplan?

4.4.1. Iakttagelser

I nämndernas svar samt av inkomna riskanalyser framgår det att området oegentligheter till övervägande del inte medtaget i styrelsens eller nämndernas riskanalyser för intern kontroll. Som en följd av detta finns oegentligheter inte heller medtaget i styrelsens eller nämndernas interna kontrollplan. Några av nämndernas riskanalyser och intern kontrollplaner innehåller dock områden som berör oegentligheter. I socialnämndens riskanalys för år 2018 finns områden som utbetalningar av ekonomiskt bistånd och rutiner för inköpskort medtaget. Vid intervju med förvaltningschefen och kvalitetsansvarig för intern kontroll på socialförvaltningen lyfts det fram att även om de inte använder ordet oegentligheter i riskanalysen så är det många av deras aktiviteter inom intern kontroll som utgör ett förebyggande arbete mot oegentligheter. Exempel på detta är hanteringen av Eurocard där ansvarig chef följer upp vilka inköp som gjorts. Enligt intervju med kommunens säkerhetschef innehåller kommunens risk- och sårbarhetsanalys från år 2018 områden vilka berör oegentligheter.

Bygg- och miljönämndens interna kontrollplan för år 2018 innehåller ett kontrollmoment om att fakturering skett enligt avtal. Vid intervju med miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen lyfter de fram att det pågår ett arbete med att utveckla processen för intern kontroll. Från och med år 2019 kommer samhällsbyggnadsnämnden involveras mer i framtagandet av den interna kontrollplanen vilket förvaltningen menar skapar möjligheter för att lyfta och diskutera olika områden.

Bildningsnämndens interna kontrollplan innehåller ett kontrollmoment om projektmedel till föreningar. Barn- och ungdomsnämndens ordförande lyfter fram att nämnden och förvaltningen haft diskussioner kring att utveckla arbetet med nämndens risk- och väsentlighetsanalys för att ringa in rätt områden samt för att öka nämndens delaktighet i framtagandet.

De områden där nämnderna bedömer att det finns störst risk för oegentligheter är inköp, upphandlingar, utbetalningar och utbetalning av bidrag. Kommunstyrelsens ordförande lyfter vid intervjun fram vikten av att det idag är fler branscher/verksamheter som utsätts för oegentligheter än tidigare varför det är viktigt att höja nämndernas riskmedvetenhet. Omsorgs- och äldreomsorgen lyfter fram oseriösa företag eller företag med inga eller ringa kunskaper om de verksamheter som de ska arbeta med som områden med störst risk för oegentligheter. För att förebygga detta använder de sig av upphandlingscenter vid upphandlingar och kommer även att använda sig av UC³ framöver. Även kommunledningsförvaltningen och socialförvaltningen lyfter fram att de använder sig av upphandlingscenter vid upphandlingar.

För att minska risken för oegentligheter arbetar miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen med inbyggda kontroller genom att delegationsordningen är utformad så att den anger ni-

³ Affärs- och kreditinformationsföretag.

våer på vem som kan beställa varor och tjänster samt upp till vilken summa. Det lyfts fram att en del av deras förebyggande arbete mot oegentligheter är att ett upphandlingsverktyg används vid upphandling vilket innehåller uppgifter från Skatteverket om företag. Om-sorgs- och äldreförvaltningen beskriver att de arbetar förebyggande med att förhindra oegentligheter bland annat genom en controllerfunktion som löpande går igenom alla fakturor.

4.4.2. *Bedömning*

Vi bedömer kontrollmålet som ej uppfyllt. Vi konstaterar att korruption och andra oegentligheter till övervägande del inte finns medtaget i styrelsens och nämndernas riskanalyser och interna kontrollplaner. Vi konstaterar dock att några nämnders riskanalys och intern kontrollplan innehåller områden som berör oegentligheter men att dessa inte särskilt har lyfts fram i ett avsnitt som knyter an till korruption och oegentligheter.

I samband med granskningen har styrelsen och nämnderna lyft fram områden som upphandling, bidrag till föreningar samt kontroll av verksamhet som bedrivs av externa utförare vilket indikerar att styrelse och nämnder bör fördjupa diskussionerna om risker och utveckla sina riskanalyser som grund för riskanpassade kontroller i syfte att minska identifierade risker för korruption och andra oegentligheter.

För att stärka kommunstyrelsen och nämndernas medvetenhet samt bedöma risker för korruption och oegentligheter anser vi att det är väsentligt att nämndens ledamöter involveras i utarbetandet av själva riskanalysen. På så sätt kan även förutsättningar skapas för att det samtalas kring det förebyggande arbetet gällande området korruption och oegentligheter i samband med upprättandet av styrelse och nämnders planer för den interna kontrollen.

Det är också vår bedömning att kommunstyrelsen bör genomföra en kommunövergripande riskanalys när det gäller vilka verksamheter som är särskilt utsatta för risk för korruption och andra oegentligheter. Den kommunövergripande riskanalysen bör generera gemensamma granskningsmoment vilka kan medtas i styrelsens och nämndernas interna kontrollplaner. Även här är det intressant att belysa dessa frågor oavsett i vilken juridisk form den kommunala verksamheten bedrivs (nämnd eller bolagsform).

Sammantaget är inte områden som korruption och andra oegentligheter enligt vår bedömning medtagna i styrelsen och nämndernas riskanalyser och internkontrollplaner i den utsträckning som krävs för att arbeta förebyggande kring oegentligheter.

4.5. *Utbildning och information*

Kontrollmål 5: Det sker information till nyanställda och fortbildning till befintligt anställda avseende korruption och andra oegentligheter i tillräcklig omfattning och frekvens?

4.5.1. *Iakttagelser*

I samband med en ny mandatperiod genomgår de *förtroendevalda* i Linköpings kommun en introduktionsutbildning vilken behandlar områden som juridik, ärendehantering och säkerhet. Utbildningen inkluderar information om regler för jäv och mutor. De förtroendevalda erhåller också boken Kommunal vardagsjuridik samt kommunens policy mot mutor. Enligt intervjuer genomförs ett åttapunkts program för kommunstyrelsen som handlar om trygghetsfrågor under mandatperioden. Omsorgsnämnden, äldrenämnden, socialnämnden, samhällsbyggnadsnämnden samt bygg- och miljönämnden genomgår nämnds specifika utbildningar där frågor kring jäv och sekretess uppmärksammas.

Det framgår av förvaltningarnas inkomna svar samt från intervjuerna att det inte sker någon uppdaterande utbildning eller information under mandatperioden till de förtroendevalda kring området oegentligheter. Vidare sker det ej heller någon information till de förtroendevalda som väljs under befintlig mandatperiod gällande korruption och andra oegentligheter. I dessa fall förväntas information om dessa frågor och annat ges av aktuell nämndsekreterare eller inom respektive parti. Äldrenämndens ordförande lyfter vid intervjun att äldrenämnden har genomfört utbildningar för de förtroendevalda som valts under mandatperioden. Dessa utbildningar har anpassats utifrån ledamotens tidigare erfarenheter. Vid intervjun med kommunstyrelsens ordförande lyfts det fram att det finns förbättringsmöjligheter vad gäller utbildning av förtroendevalda som väljs under mandatperioden. För att göra utbildningen mer lättillgänglig lyfter kommunstyrelsens ordförande att det kan finnas en anledning att genomföra utbildningen digitalt.

Information till nyanställda *tjänstemän* ges genom en kommunövergripande webbaserad introduktionsutbildning vilken bland annat behandlar kommunens värdegrund. Samtliga anställda i Linköping kommun, oavsett tjänst och anställningstyp, ska vid introduktionen skriva under den kommunövergripande blanketten *särskild viktig information* där det bekräftas att man tagit del av styrdokument såsom anmälan om bisysslor och policy för mutor. För nyanställda chefer finns det ett särskilt introduktionsprogram där information om regler för jäv och mutor ingår.

Majoriteten av förvaltningarna skriver i sina svar att information och utbildning inte ges i samma utsträckning vid introduktionen av tillfällig personal. Utbildningsförvaltningen anger att den kommunövergripande utbildningen ges till visstidsanställda men inte timanställda. Socialförvaltningen lyfter fram att det sker utbildning till alla anställningsformer inom förvaltningen men att det i realiteten inte ges lika omfattande introduktioner för kortare timanställningar. Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen bedömer att tillfällig personal får informationen via det dagliga arbetet eller att information om förhållningsregler ges i samband med uppdragets start. Förvaltningen lyfter vid intervjun fram att de skriver in i avtal med externa utförare att riktlinjerna i Linköpings kommun ska följas. Enligt för-

valtningen omnämns policyn mot mutor särskilt vid dessa tillfällen. Omsorgs- och äldreförvaltningen anger att det inte ges någon utbildning vad gäller värdegrund och regler mot oegentligheter till tillfällig personal.

Gemensamt för förvaltningarna är att det i låg utsträckning sker information och vidareutbildning av befintlig personal inom området oegentligheter. Kommunledningsförvaltningen lyfter fram att stabschefen och HR-chefen vid två tillfällen årligen träffar alla nya medarbetare på förvaltningen för en kortare personlig introduktion. Vid dessa tillfällen informerar de bland annat om organisation och kommunens kärnvärden. Utöver det sker inte någon förvaltningsövergripande återkommande information. Enligt intervjuerna har det under hösten år 2018 dock varit fyra halvdagarsutbildningar i intern kontroll med extern föreläsare för kommunens samtliga chefer, berörda handläggare och ekonomier som även innehöll ett avsnitt om korruption och andra oegentligheter. Socialförvaltningen anger att det ges uppdaterad information/ utbildning till alla tillsvidareanställda och tillfällig personal vad gäller värdegrund men att det är oklart om det sker liknande information avseende reglerna kring oegentligheter. På miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen ges uppdaterade utbildningar och information vid behov på kontors- och avdelningsnivå. I samband med julsäsongen informerar miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen på arbetsplatsträffar om kommunens policy gällande mutor. Omsorgs- och äldreförvaltningen anger att det inte regelbundet sker uppdaterande information till befintligt anställda men att det kan ske i de fall policys uppdateras eller i samband med förvaltningsinformation till anställda. Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen lyfter även att nya regelverk och förändringar i regelverk presenteras på ledarmöte där samtliga chefer ingår.

Kommunledningsförvaltningen lyfter fram att i alla upphandlingar så bifogas policyn mot mutor. Inhyrd personal eller konsulter ska, om de inte redan har kännedom om regelverken, ges informationen av den som anlitar dem. Kommunledningsförvaltningen har uppmärksammat bristen att kommunens mall för konsultuppdrag, som normalt används endast vid direktupphandling, saknar hänvisning till policyn mot mutor.

4.5.2. *Bedömning*

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt. Vi konstaterar att det ges information till nyanställda och fortbildning till befintligt anställda när det gäller korruption och andra oegentligheter men att denna inte är tillräcklig med avseende på bland annat omfattning och frekvens.

Vi bedömer att det finns ett behov av kontinuerliga kommundemensamma utbildningar eller information inom området korruption och andra oegentligheter för de anställda. Vi konstaterar att det sker en utbildning för nyanställda vilken inkluderar att tjänstepersoner ska bekräfta att de tagit del av relevanta styrdokument däribland kommunens policy mot mutor. Vi noterar vidare att introduktionsutbildningen och information om oegentligheter inte ges i samma utsträckning till tillfälligt anställda och timanställda, vilket vi ser som en brist.

För att säkerställa ett effektivt och ändamålsenligt arbete mot oegentligheter är det också av vikt att all personal, oavsett anställningstyp och längd, är införstådda i kommunens förebyggande arbete inom detta område. Detta för att säkerställa att gällande regelverk är känt inom samtliga delar av organisationen och för öka organisationens kunskap inom området.

Vi ser det som en brist att de förtroendevalda som väljs under befintlig mandatperiod inte genomgår någon utbildning inom korruption och andra oegentligheter.

Genom att använda informations- och utbildningsinsatser i ett tidigt skeende för såväl för förtroendevalda som olika typer av anställda så kan organisationen få en ökad medvetenhet om riskerna för korruption och andra oegentligheter. Detta i sig kan bidra till en ökad möjlighet att identifiera oegentligheter eller försök till sådana. De förebyggande insatserna kan även bidra till att minimera skadan om något väl inträffar.

Sammantaget är vår bedömning att det sker information till nyanställda och fortbildning till befintligt anställda avseende korruption och andra oegentligheter men att det delvis sker i tillräcklig omfattning och frekvens.

4.6. *Avvikelsehantering*

Kontrollmål 6: Det finns en tydlig och ändamålsenlig kanal för lämnande av information (bland annat visselblåsarfunktion) kring misstänkt korruption och andra oegentligheter för anställda och politiker och har ändamålsenligheten med dessa kanaler utvärderats?

Kontrollmål 7: Det sker uppföljning och återrapportering i tillräcklig omfattning och frekvens avseende korruption och andra oegentligheter till ansvarig styrelse/ nämnd?

4.6.1. *Iakttagelser*

Den 25 augusti år 2011 inkom en motion till Linköpings kommunfullmäktige med ett förslag om att inrätta en visselblåsarfunktion för kommunanställda och förtroendevalda. Förslaget var att funktionen skulle omfatta såväl förvaltningar som bolag när det gäller anmälningar av allvarliga oegentligheter. Kommunfullmäktige behandlade motionen den 30 augusti år 2011 och beslutade att remittera motionen till kommunstyrelsen för beredning. Den 4 september år 2012 beslutade kommunstyrelsen att ge kommunledningskontoret i uppdrag att ta fram ett förslag till visselblåsarfunktion för kommunkoncernen. Den 13 mars år 2014 beslutade kommunstyrelsen att en visselblåsarfunktion skulle inrättas i enlighet med upprättat förslag och kommunledningskontoret gavs i uppdrag att vidta nödvändiga åtgärder för genomförande av visselblåsarfunktion i enlighet med upprättat förslag.

Inrättad visselblåsarfunktionfunktion består av en extern mottagningsfunktion och en intern utredningsfunktion. Den 1 maj år 2016 tecknade Linköping kommun ett avtal med en extern advokatbyrå vars roll är att verka som extern mottagningsfunktion för de anmälningar som görs. Den interna utredningsfunktionen består av chefsjurist, förhandlingschef och controller med ansvar för kommunövergripande internkontroll samt representant från bolagen i ärenden som rör dem. När ett tips kommer in till den externa mottagningsfunktionen görs en första bedömning av ärendet. Därefter lämnas det över till den interna mottagningsgruppen med rekommendation om fortsatt hantering eller avskrivning.

Information om visselblåsarfunktionen finns på kommunens hemsida. Av hemsidan framgår att en anmälan till visselblåsarfunktionen normalt blir en allmän handling om det inte finns en tillämplig sekretessbestämmelse. Det framgår vidare att om inlämnaren önskar vara anonym ska inte några uppgifter som avslöjar identiteten lämnas till den externa mottagningsfunktionen eller den interna utredningsfunktionen. Därefter åsätts de inkomna ärendena en egen diarienummerserie där tillgången för dessa ärenden är begränsad till den interna utredningsfunktionen.

Vid införandet av visselblåsarfunktionfunktionen informerades organisationen om funktionen via intranätet och i personaltidningen. Information om visselblåsarfunktionen sker idag i låg utsträckning vid exempelvis utbildningar inom området oegentligheter. Förvaltningarna anger i sina svar att det inte är undersökt om visselblåsarfunktionen är känd hos förvaltningens medarbetare. Utbildningsförvaltningen bedömer att funktionen är känd i förvaltningsledningen men att det är oklart om den är det längre ut i organisationen.

Enligt intervju med kommunledningsförvaltningen har de valt att inte informera ytterligare om visselblåsarfunktionen då det finns en risk i att det blir en kanal för klagomål i frågor som inte berör oegentligheter. Utifrån intervjuer konstateras att de anmälningar som inkommit till visselblåsarfunktionen generellt haft en låg kvalitet och primärt avsett klagomål som inte ska behandlas inom ramen för visselblåsarfunktionen.

Utöver visselblåsarfunktionen har Linköping kommun en säkerhetschef med tillhörande team av medarbetare som också kan genomföra interna utredningar vid misstanke om oegentligheter. Av intervjuerna framgår att de har legitimitet i organisationen och att förvaltningarna vänder sig till dem vid frågor eller misstankar om bland annat oegentligheter.

Gemensamt för samtliga förvaltningar är att det inte finns nämnds/ förvaltningsspecifika rutiner för hanteringen av inträffade oegentligheter eller misstanke om oegentligheter. Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen utgår från att man kontaktar närmsta chef, säkerhetsavdelningen eller kommunens jurister, vilket är i enlighet med kommunens policy för mutor.

Uppföljning och återrapportering avseende korruption och andra oegentligheter sker till ansvarig styrelse/ nämnd i det fall inkommit ärende till visselblåsarfunktionen berör nämnd/ styrelse samt vid uppföljning av den interna kontrollplanen i de fall kontrollmomenten berör området oegentligheter.

En generell uppföljning av om policys och riktlinjer tillämpas inom förvaltningarna görs i regel inte av nämnder eller kommunstyrelsen. Kommunledningsförvaltningen lyfter dock fram att vissa delar av uppföljningen kan täckas in inom ramen för förvaltningens interna kontroll. Omsorgs- och äldreförvaltningen lyfter fram att det ibland görs uppföljningar men då på förekommen anledning. På miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen sker uppföljning genom den interna kontrollen, befintliga processer, delårsrapporter och delårsavstämningar som genomförs med kontorens ledningsgrupper.

4.6.2. Bedömning

Kontrollmålen bedöms som delvis uppfyllda. Vi bedömer att det finns en ändamålsenlig kanal för lämnande av information kring misstänkt korruption och andra oegentligheter för anställda och politiker i form av kommunens visselblåsarfunktion men konstaterar att dess

existens och funktion inte är tydlig vilket vi ser som en brist. Vi konstaterar vidare att ändamålsenligheten med denna funktion ännu inte har utvärderats av kommunstyrelsen.

Vi konstaterar vidare att visselblåsarfunktionen idag berör ett smalt område varav anställda och förtroendevalda vänder sig till andra kanaler för att rapportera misstänkta oegentligheter. Vi ser det som ett utvecklingsområde att bredda visselblåsarfunktionens användande samtidigt som det är en avvägningsfråga så att inte funktionen används som en kanal för att framföra missnöje kring olika delar i organisationen.

Vi konstaterar att uppföljning och återrapportering till ansvarig styrelse/ nämnd avseende korruption och andra oegentlighet sker i de fall det inkommit ett ärende till visselblåsarfunktionen som berört aktuell styrelse eller nämnd. Vidare sker det uppföljning och återrapportering till styrelse eller nämnd i de fall oegentligheter varit medtaget i den interna kontrollplanen. I övrigt saknas det spårbarhet i kommunstyrelsens och nämndernas protokoll gällande uppföljning och återrapportering av korruption och andra oegentligheter. Vi konstaterar att detta säkerligen också beror av att området korruption och oegentligheter återfinns i låg utsträckning i styrelse och nämnders interna kontrollplaner

Vidare har vi noterat att det framgår av kommunens *policy mot mutor för anställda och förtroendevalda* hur *misstanke om eller upptäckt av muta* ska hanteras, men att detta i övervägande del saknades i förvaltningarnas svar i samband med denna granskning. En ottydlighet kring hur tips och annan rapportering av oegentligheter ska hanteras kan innebära att anställda väljer att behålla misstanken för sig själv. Mot bakgrund av detta föreslår vi att kommunstyrelsen bör initiera en kommunövergripande genomgång av policyn samt utformar en manual/ tillämpningsanvisning för hur medarbetarna ska agera vid misstanke/upptäckt av korruption och andra oegentligheter. Vidare föreslår vi att det även upprättas en skriven instruktion kring ärende/ tipshanteringsprocessen specifikt riktat till de som ingår i mottagningsfunktionen hos kommunen. Detta för att säkerställa likartat behandling av inkomna tips samt tydliggöra vilket mandat mottagningsfunktionen har internt och om det är de som övervakar vilka utredningar som startar och hur de avslutas. Även hantering av tips som kan tänkas avse mottagningsfunktionen själva skall ingå.

Enligt SOU 2018:48 *En lärande tillsyn, statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg* framgår att regeringen i Tillitsdelegationens direktiv har önskemål om en mer samlad tillsyn mellan olika tillsynsmyndigheter. Vi bedömer att Tillitsdelegationens önskemål om en mer samlad tillsyn är applicerbart även i Linköping kommuns arbete mot oegentligheter när det gäller att skapa en samsyn kring det förebyggande arbetet mot oegentligheter inom en rad olika verksamheter.

Sammantaget kan således både avvikelshanteringen och uppföljningen avseende korruption och oegentligheter förbättras till ansvarig styrelse/nämnder. Det finns en kanal för lämnande av information men även denna behöver vidareutvecklas samt utvärderas av kommunstyrelsen enligt vår bedömning.

5. *Bedömningar*

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Linköping kommun genomfört en granskning av korruption och andra oegentligheter.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om:

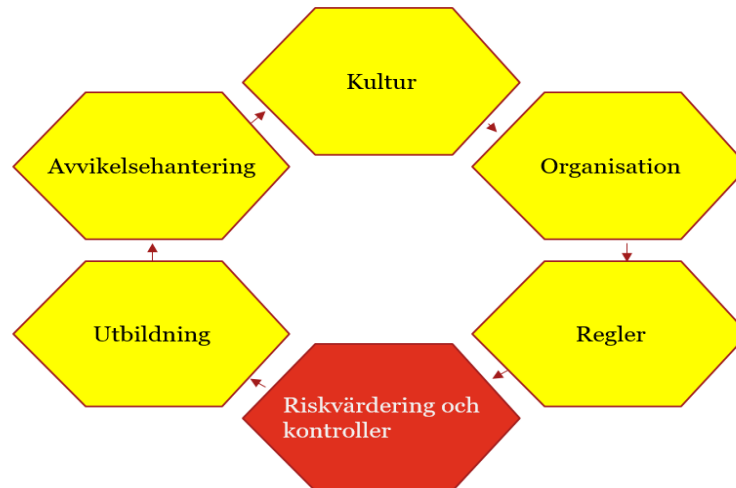
- kommunstyrelsen och nämnder säkerställer att det finns en *tillräcklig intern kontroll* för att motverka, förebygga och upptäcka korruption och andra oegentligheter.
- kommunstyrelsen och nämnder säkerställer att det finns ett *ändamålsenligt arbete* för att motverka, förebygga och upptäcka korruption och andra oegentligheter.

I det förebyggande arbetet mot korruption och andra oegentligheter är det enligt vår bedömning viktigt att både fokusera på kultur och värdegrundsarbete såväl som kontroll och uppföljning. Efter genomförd granskning är bedömningarna följande:

- Kommunstyrelsen och nämnder delvis säkerställer att det finns en tillräcklig intern kontroll för att motverka, förebygga och upptäcka korruption och andra oegentligheter. Bedömningen grundas på att kommunstyrelsen och nämndernas riskanalyser i låg utsträckning innehåller risker som berör oegentligheter. Även kommunstyrelsens och nämndernas interna kontrollplaner har få kontrollmoment som berör insatser för att motverka och förebygga oegentligheter. Vidare görs det ingen uppföljning eller särskilda kontroller med inriktning mot risker för oegentligheter.
- Kommunstyrelsen och nämnder delvis säkerställer att det finns ett ändamålsenligt arbete för att motverka, förebygga och upptäcka korruption och andra oegentligheter. Bedömningen görs mot bakgrund av att det inte genomförs några särskilda och regelbundna insatser bland verksamheterna i syfte att informera och utbilda om regler, rutiner m m för det förebyggande arbetet gällande korruption och mutor. Vi vill betona vikten av en högre medvetandehet om korruption och oegentligheter bland anställda och förtroendevalda vilket i sig innebär ett generellt högre säkerhetstänk som är positivt för de olika verksamheterna.

Vi vill i sammanhanget lyfta fram att samhällsbyggnadsnämnden samt bygg- och miljönämnden är de nämnder som i allt väsentligt har arbetat mest proaktivt med att motverka, förebygga och upptäcka korruption och andra oegentligheter.

Nedan synliggörs styrelse och nämnders uppfyllelse för varje område i processhjulet för förebyggande arbete mot oegentligheter. Utifrån processhjulet går det att utläsa att Linköping kommun behöver stärka samtliga sex områden för att anses ha en tillräcklig intern kontroll samt bedriva ett ändamålsenligt arbete för att motverka, förebygga och upptäcka oegentligheter.



Bedömningen grundar sig på utfallet av nedan kontrollmål.

5.1. *Bedömning mot kontrollmål*

Kontrollmål	Kommentar
Är styrelse och nämnder med ledande tjänstemän involverade i det förebyggande arbetet mot korruption och andra oegentligheter?	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>Vi bedömer att det finns framtagna kärnvärden samt att det i många delar bedrivs ett aktivt värdegrundsarbete i organisationen. Vi konstaterar dock att när kommunstyrelsen och nämnder diskuterar värdegrundsfrågor berörs korruption och andra oegentligheter i låg utsträckning. För att involvera styrelse och nämnder med ledande tjänstemän i det förebyggande arbetet mot korruption och andra oegentligheter är det viktigt att frågor kring korruption och andra oegentligheter hålls levande i kommunens verksamheter.</p> <p>Sammantaget gör vi bedömningen att styrelse och nämnder med ledande tjänstemän endast delvis är tillräckligt involverade i det förebyggande arbetet mot korruption och andra oegentligheter. Vi vill betona vikten av en högre medvetandehet om korruption och oegentligheter bland anställda och förtroendevalda vilket i sig innebär ett generellt högre säkerhetstänk som är positivt för de olika verksamheterna.</p>

Finns en tillräcklig kännedom hos kommunstyrelsen och nämnder gällande förebyggande av jäv och intressekonflikter rörande anställda, förtroendevalda och samarbetspartners vid upphandling?

Delvis uppfyllt

Vi konstaterar att styrelse och nämnder i låg utsträckning tagit hänsyn till risken för oegentligheter vid utformandet av organisationen och delegationsordningen. Vi konstaterar vidare att styrelse och nämnder tagit del av information om jäv samt att frågor om jäv har behandlats av kommunstyrelsen och nämnder regelbundet. Vi konstaterar dock att jäv beträffande tjänstemän inte diskuteras lika ofta. Sammantaget gör vi bedömningen att det delvis finns en tillräcklig kännedom hos kommunstyrelsen och nämnder när det gäller förebyggande av jäv och intressekonflikter rörande anställda, förtroendevalda och samarbetspartners.

Är kommunens interna policys och riktlinjer utformade så att de på ett effektivt sätt motverkar och förhindrar korruption och andra oegentligheter?

Delvis uppfyllt

Vår bedömning är att kommunens policys och riktlinjer antagna av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen i stort fyller det behov som finns gällande regler för att förebygga korruption och andra oegentligheter. Några av styrdokumenterna har inte uppdaterats under de senaste tre åren. Vi konstaterar att en uppföljning av riktlinjernas förankring och aktualitet är ett utvecklingsområde, t ex avseende styrdokumentet för bisysslor. Det finns inte i något av de dokument som granskats angivet vilka rutiner som gäller för att säkerställa att arbetet med att implementera styrdokumentens innehåll fungerar. Det har inte heller redovisats rutiner för att säkerställa att kännedom om fastställda dokument upprätthålls.

Sammantaget bedömer vi att kommunens interna policys och riktlinjer antagna delvis är utformade på ett tillfredsställande sätt samt delvis tillämpas och följs upp på effektivt sätt i syfte att motverka och förhindra korruption och andra oegentligheter.

Korruption och andra oegentligheter är medtaget i styrelsens och nämndernas riskanalys och interna kontrollplan?

Ej uppfyllt

Vi konstaterar att korruption och andra oegentligheter till övervägande del inte finns medtaget i styrelsens och nämndernas riskanalyser och interna kontrollplaner. Vi konstaterar dock att några nämnders riskanalys och intern

kontrollplan innehåller områden som berör oegentligheter men att dessa inte särskilt har lyfts fram i ett avsnitt som knyter an till korruption och oegentligheter.

Sammantaget är inte områden som korruption och andra oegentligheter enligt vår bedömning medtagna i styrelsen och nämndernas riskanalyser och internkontrollplaner i den utsträckning som krävs för att arbeta förebyggande kring oegentligheter.

Sker information till nyanställda och fortbildning till befintligt anställda avseende korruption och andra oegentligheter i tillräcklig omfattning och frekvens?

Delvis uppfyllt

Vi konstaterar att det ges information till nyanställda och fortbildning till befintligt anställda när det gäller korruption och andra oegentligheter men att denna inte är tillräcklig med avseende på bland annat omfattning och frekvens. Vi bedömer att det finns ett behov av kontinuerliga kommungemensamma utbildningar eller information inom området korruption och andra oegentligheter för de anställda. Vi konstaterar att det sker en utbildning för nyanställda vilken inkluderar att tjänstepersoner ska bekräfta att de tagit del av relevanta styrdokument däribland kommunens policy mot mutor. Vi noterar vidare att introduktionsutbildningen och information om oegentligheter inte ges i samma utsträckning till tillfälligt anställda och timanställda, vilket vi ser som en brist.

Sammantaget bedömer vi att det delvis sker information till nyanställda och fortbildning till befintligt anställda avseende korruption och andra oegentligheter i tillräcklig omfattning och frekvens.

Finns det en tydlig och ändamålsenlig kanal för lämnande av information (bland annat visselblåsarfunktionen) kring misstänkt korruption och andra oegentligheter för anställda och politiker och har ändamålsenligheten med dessa kanaler utvärderats?

Delvis uppfyllt

Vi konstaterar att det finns en ändamålsenlig kanal för lämnande av information kring misstänkt korruption och andra oegentligheter för anställda och politiker i form av kommunens visselblåsarfunktion men konstaterar att dess existens och funktion inte är tydlig vilket vi ser som en brist. Vi konstaterar vidare att ändamålsenligheten med denna funktion ännu inte

har utvärderats av kommunstyrelsen.

Sammantaget bedömer vi att det finns en ändamålsenlig kanal för lämnandet av information men att dess existens och funktion inte är tydlig. Vi bedömer vidare att ändamålsenligheten med funktionen inte har utvärderats.

Sker uppföljning och återrapportering i tillräcklig omfattning och frekvens avseende korruption och andra oegentligheter till ansvarig styrelse/ nämnd?

Delvis uppfyllt

Vi konstaterar att uppföljning och återrapportering till ansvarig styrelse/ nämnd avseende korruption och andra oegentlighet sker i de fall det inkommit ett ärende till visselblåsarfunktionen som berört aktuell styrelse eller nämnd. Vidare sker det uppföljning och återrapportering till styrelse eller nämnd i de fall oegentligheter varit medtaget i den interna kontrollplanen. I övrigt saknas det spårbarhet i kommunstyrelsens och nämndernas protokoll gällande uppföljning och återrapportering av korruption och andra oegentligheter. Vi konstaterar att detta säkerligen också beror av att området korruption och oegentligheter återfinns i låg utsträckning i styrelse och nämnders interna kontrollplaner.

Sammantaget bedömer vi att uppföljning och återrapportering till ansvarig styrelse/ nämnd delvis sker i tillräcklig omfattning och frekvens avseende korruption och andra oegentligheter.

5.2. Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen följande:

- att ta en ledande roll i arbetet med att levandegöra kommunens värdegrund i vardagen och koppla denna till det förebyggande arbetet kring korruption och oegentligheter (kultur).
- att säkerställa att värdegrundsfrågor diskuteras på medarbetarsamtalen genom utveckling av den kommungemensamma checklistan till att även inkludera värdegrundsfrågor (kultur).

- att genom uppsiktsplikten säkerställa att frågor som korruption och oegentligheter beaktas av nämnderna när det gäller utformande av olika ansvar/roller samt utformande av delegationsordning för kommunens olika verksamheter (organisation).
- att lägga in ett särskilt avsnitt om korruption och andra oegentligheter i de kommunövergripande styrdokument där det är tillämpligt i syfte att aktualisera dessa frågor ytterligare (regler).
- att ytterligare förtydliga vilka policys och riktlinjer som gäller för kommunens del- och helägda bolag i syfte att få en så tydlig ägarstyrning som möjligt, oberoende av juridisk form i organisationen (regler).
- att införa kommungemensamma kontrollmoment i den interna kontrollplanen med inriktning på korruption och andra oegentligheter (riskvärdering och kontroller).
- att införa kommunövergripande utbildningar, till såväl anställda som förtroendevalda, vilka berör korruption och andra oegentligheter (utbildning och information).
- att säkerställa att visseblåsarfunktionens existens och funktion är känd i organisationen samt att utreda om funktionens användande bör breddas. Vidare rekommenderas att det upprättas en visseblåsarpolicy. (avvikelsehantering)
- att det upprättas en skriven instruktion kring ärende/ tipshanteringsprocessen specifikt riktat till de som ingår i mottagningsfunktionen hos kommun. (avvikelsehantering)

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och nämnder följande:

- att genom regelbundna insatser säkerställa att kommunens värdegrund efterlevs i vardagen ute i verksamheten och att det finns en tydlig koppling i detta till det förebyggande arbetet kring korruption och oegentligheter (kultur).
- att ta hänsyn till risken för oegentligheter vid utformandet av organisationen och delegationsordningen (organisation).
- att se över och förtydliga ansvarsfördelningen på tjänstemannanivå för området oegentligheter (organisation).
- I syfte att minska risken för jäv avseende tjänstepersoner föreslår vi att det regelbundet tas en dialog om detta samt att chefer är observanta och föreslår arbetsrotation i syfte att låta arbetsuppgifter få utföras av nya tjänstepersoner (organisation).
- att säkerställa att verksamheterna har god kännedom om gällande rutiner och riktlinjer inom korruption och andra oegentligheter (regler).
- att inkludera de förtroendevalda i styrelsen och nämnder i framtagandet av riskanalysen och den interna kontrollplanen samt att säkerställa att risken för korruption och andra oegentligheter beaktas vid framtagandet av riskanalysen (riskvärdering och kontroller).

- att säkerställa att det genomförs särskilda insatser inom verksamheten i syfte att informera och utbilda kring regler, rutiner för det förebyggande arbetet (utbildning och information).
- att med hjälp av uppföljning och kontroller säkerställa att verksamheterna följer regler och rutiner samt att styrelsen och nämnderna kontinuerligt utvärderar hur det förebyggande arbetet mot oegentligheter fungerar (avvikelsehantering)

Januari 2019

Lena Salomon

Projektledare

Malin Jönsson

Projektmedarbetare

Bilaga 1

Styrdokument	Fastställt eller senast uppdaterat	Kommentarer
Policy mot mutor för anställda och förtroendevalda	Antaget av KF 2012-11-01 (§ 253)	Redogör för en rad definitioner samt ansvar kring mutor, förmåner, gåvor m.m. till anställda och förtroendevalda, samt förfarande vid misstanke om mutbrott.
Riktlinjer för inköp och upphandling i Linköpings kommun	Antaget av KS 2016-11-22 (§ 418)	Riktlinjen innehåller bl.a. ansvarsfördelning. Dokumentet redogör att anbudsgivare, anbudssökande och anbud ska behandlas objektivt.
Upphandlings- och inköpspolicy	Antaget av KF 2016-11-28 (§ 447)	Innefattar riktlinjer kring lämpliga gåvor till anställda, samarbetspartners m.fl.
Representationspolicy	Antaget av KF 2015-02-24 (§ 46)	
Riktlinjer för representation	Antaget av KS 2015-02-10 (§ 37)	Utgår från och kompletterar ovanstående policy med mer utförliga riktlinjer och bestämmelser.
Kommunikationspolicy	Antaget av KF 2017-01-24 (§ 7)	Policyn syftar till att tydliggöra kommunens kommunikation. Ett verktyg som betonar vikten av öppenhet, tillgänglighet och tillförlitlighet.
Riktlinjer för kommunikation	Antaget av KS 2016-12-06 (§ 452)	Syftar till att bl.a. tydliggöra medborgarnas rättigheter i att exempelvis få svar på e-postfrågor inom två dagar. Betonar också öppenheten i kommunen.
Informationssäkerhetspolicy	Antaget av KF 2016-08-30 (§ 291)	Syftar till att skydda kommunen och ger riktlinje för att säkerställa att legala, etiska och verksamhetsmässiga intentioner upprätthålls.
Ekonomihandboken		Syftet med ekonomihandboken är att redogöra för de regler, riktlinjer och rutiner som Linköpings kommun har bestämt ska gälla för kommunens ekonomihantering. Lagar, normer och rekommendationer som beslutats av andra instanser redovisas inte i ekonomihandboken. Senast uppdaterad 2018-09-13
Reglemente för intern kontroll	Antaget av KF 2002-10-29 (§ 179)	Anger att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll. Nämnderna har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom sina verksamhetsområden.
Rutin för bisyssla	Antagen av KS	Syftar till att ge information om vad en bisyssla är och vilka bisysslor som inte är tillåtna.
Ägarpolicy	Antaget av KF 2015-02-24 (§ 47)	Innehåller kapitel angående rätten att ta del av handlingar i aktiebolag m.m. som kommunen utövar bestämmande inflytande över.
Regler för utmanarrätt	Antaget av KS 2008-06-17 (§ 105)	Avser rätten att rikta en framställning till kommunen att del av kommunens verksamhet ska konkurrensutsättas eller upphandlas.
Ekonomistyrningsregler	Antaget av KS 2006-11-01 (reviderad 2006-11-20)	Bland annat framkommer att respektive nämnd är ansvarig för den interna kontrollen. Hänvisning till KF 2002-10-29 § 179 – reglemente för intern kontroll.
Rutin för bisysslor	Framtagen av förhandlingschefen (ks 2017-1062)	Blanketten/ e-tjänsten för anmälan av bisysslor är efter framtagandet en verkställighet som genomförs på varje förvaltning.
Attestreglemente	Antaget av KF 2018-11-06	Gäller för kommunens samtliga nämnder.

